

20 国集团劳动和就业部长向 20 国集团领导人提出的建议

2010 年 4 月 21 日

如同我们的领导人聚集在匹兹堡时指出的那样，我们的政府对经济危机做出的迅速和有力的反应将国际经济从崩溃的边缘拖了回来。国际劳工组织(ILO)估计，在 2009-2010 年期间经我们的努力为全世界挽救或创造了 2100 万个工作岗位。我们当中许多国家已开始恢复增长。然而，全球失业仍处在历史的高水平，而我们当中的许多国家的失业率仍在攀升。国际劳工组织还估计，全世界 30 亿工人中有一半受雇于脆弱的雇佣形式。

随着全球经济趋于稳定，我们的领导人要求我们做出判断，是否需要采取进一步措施以确保就业的迅速恢复。我们的结论是，虽早已宣布了采取措施，但在某些情况下，需要加大力度以确保经济恢复是持续的，并在将来创造就业富集型增长。当失业走高时，我们仍须继续提供收入支持、培训和就业服务，如针对失业者的求职帮助。我们必须确保，在私营部门创造工作岗位乏力的情况下，大量的工人不被劳动力市场剥离出来。

我们支持做出协调努力，优先强调就业增长，因为在许多国家中出现强劲就业和收入增长的同时将有益于全球需求，还会创造更多的工作岗位。所有地区的就业和收入增长，特别是在低收入家庭比率高的那些国家中，还将意味着对强劲、持续和平衡的全球增长不可缺少的贡献，这是我们国家全面经济政策协调的一项重要目标。

随着经济的恢复，我们还必须应对甚至在本次危机以前就已开始形成的一些挑战。由于生活水平不断提高，我们希望确保工人分享生产率带来的收益；工作是我们所有人民摆脱贫困的一个可靠途径；尊重工人的基本权利；以及促进社会对话。我们可相互学习政策干预方面的经验，既要改善工作的质量，又提升工作岗位的数量。

当前的危机和恢复将不可避免的引发我们对经济结构进行改革。我们期待这些改革，当我们向以可持续增长为基础的更平衡的全球经济过渡时，要我们帮助人民做好准备，等待时机。努力提高教育成就的水平和教育质量，连同不断突出技能开发和在职教育之重点，将为今后生产率和生活水平的持续增高做出贡献。社会保护制度为家庭收入提供支持，凡可行时，获得享有医疗卫生和养老金方案也可使我们的经济适应于结构改革时，对劳动力流动需要做出贡献。

为实现这些必要的目标，我们要求我们的领导人考虑下列政策建议。我们要求国际劳工组织，连同经济合作与发展组织和有关其成员的投入，准备一份就我们用以应对当前的危机及其影响的政策措施分析。这份附在这些建议后面的报告，以及国际劳工组织的全球就业契约和体面劳动议程，在我们制定今后措施处理就业和社会保护制度问题时，无疑都是我们政府的宝贵资源。这些建议反映了我们在经济、劳动力市场和发展阶段存在的差异。这些建议为满足我们各国的特殊需求提供了充分的余地，同时坚持我们可以通过共同行动，为我们的公民实现比我们单独采取任何行动所能实现的更广泛的平衡进步和福祉的观点。我们相信，它们将为 20 国集团强劲、可持续和平衡增长框架做出巨大贡献，并将增强政策的一致性。

加快创造就业以确保持续的恢复和未来的增长

- 鉴于一些国家开始经历经济复苏，我们建议继续关注创造就业和保持就业，包括着力实施现行政策以及考虑其它的就业措施。
- 在那些普遍就业不足、非正规部门、和/或高贫困率的国家，我们建议利用从近期的政策创新中所取得的经验教训，做出针对性努力，为贫困家庭和弱势群体创造就业。

加强社会保护制度和促进包容的积极的劳动力市场政策

- 我们建议，凡必要时，加强社会保护制度和积极的劳动力市场政策，因为数目相当可观的人员，包括最弱势人员在内，即使是在恢复呈现稳定态势的情况下，仍继续失业，而且其他人员为适应我们经济中的结构改革也需要帮助。
- 我们建议，各国建立适当的社会保护制度，以使家庭具有足够保障，抓住经济机会带来的有利条件。

将就业和减贫置于国家和全球经济战略的中心

- 我们建议，我们的领导人优先关注就业和减贫，因为它们为强劲、持续和平衡的增长奠定了基础，为此惠及所有人。

改善我们人民的就业质量

- 我们建议重新关注劳动力市场政策和机构，改善就业质量和尊重工作中的基本权利。我们强调社会对话的重要性。

为我们的劳动力做好应对今后的挑战和机遇的准备

- 应优先考虑教育、终身学习、工作培训和技能开发的战略，并使其与增长战略挂钩。更好的技能预测和匹配可帮助劳动力从后危机调整和新的机会中获益。

讨论建议

加快创造就业以确保持续的恢复和未来的增长

- 鉴于一些国家开始经历经济复苏，我们建议继续关注创造就业和保持就业，包括着力实施现行政策以及其它的就业措施。

从就业中创收，对于可持续发展的经济发展来说是至关重要的。在为数众多家庭遭受债台高筑或资产价格不景气困扰的那些国家中，就业和劳动收入对全面复苏的重要性或许甚至越过了前几次大萧条。

我们各国在刺激创造就业或保持就业方面采取了一系列广泛的措施。通过加快基础设施投资、对诸如卫生、教育和公共安全一类的服务提供支持、以及投资于旨在实现更可持续的利用能源的“绿色”活动，我们创造了工作岗位。采取的其它措施包括，为能够创造新的就业的私营雇主采取针对性的减少税赋，这将能加速创造工作岗位。许多国家对微型、小型和中型企业提供了更多支持，包括贷款。一些国家实施了工作岗位分担或保留岗位计划，保持工人就业和防止雇主失掉他们的技能。一些国家还对一些重要的群体实施了私营部门工作岗位补贴，如低收入家庭和处于不利地位的青年。所附的报告和国际劳工组织全球就业契约提供了细节情况和从这些政策中取得的经验教训。

- 在那些普遍就业不足、非正规部门、和/或高贫困率的国家，我们建议利用从近期的政策创新中所取得的经验教训，做出针对性努力，为贫困家庭和弱势群体创造就业。

我们承认，当前的危机对许多中低等收入国家的经济安全和贫困造成严重的不利影响。此类国家可能需要在更长一段时间里优先考虑和加快实施创造就业的政策。那些更具有希望的政策是，创造了针对穷人、农村或低技能家庭的公共工程计划。采用劳动密集型技术的此类计划创造了包括灌溉、防洪和道路在内的基本农村基础设施。早期的结果是非常令人鼓舞的，而且取得的经验教训可以改进今后计划的设计，使发展受益和努力的成本效益最大化，并促进可持续的长期增长。

这些计划减少了贫困家庭的经济不安全性以及使它们增加当前消费水准和生产性投资，如送子女上学。这些计划还通过避免国内需求的进一步紧缩和日益增加国内消费而有助于全球经济发展。作为强劲、可持续和平衡增长框架实施的组成部分，我们建议审议这些建议对国内和全球需求带来的影响。

加强社会保护制度和促进包容的积极的劳动力市场政策

- 我们建议，凡必要时，加强社会保护制度和积极的劳动力市场政策，因为数目相当可观的人员，包括最弱势人员在内，即使是在恢复呈现稳定态势的情况下仍将会继续失业，而且其他人员为了适应我们经济中的结构改革也需要帮助。

由金融危机引发的经济紧缩的历史经验表明，失业率可能会在更长一段时间里不断攀升。我们当中的许多国家还正在经历着持续失业时间在明显延长。在一些国家，不正规的和临时性雇佣关系现象的增加使得劳动力中相当部分人无资格享有现行失业保险计划待遇。存在有这些情况的地方，以一种财政上可持续的方式保持和在某些情况下扩展支持收入计划将是重要的。社会保护制度支出还可通过提供服务和增值效益大幅度的提高创造就业的水平，从而有助于保持初期的恢复。

对医疗保险和养恤金依附于就业的那些国家而言，通过社会保护制度扩展提供这些津贴的可得性是增加我们的劳动力流动的一个重要成份。

当我们摆脱危机和对我们进行经济结构改革时，积极的劳动力市场政策有助于失业者和工作穷人找到适当的岗位，或通过培训帮助他们提升技能，因而这一政策尤为重要，所以应融入社会保护制度。就业服务可防止工人落伍，从劳动力市场中被剥离出来。工作既提供尊严又提供收入，所以我们就鼓励劳动力市场的高参与率。高参与率还可减少赡养率，所以又为我们社会保护制度的可持续性做出了贡献。

- 我们建议，各国建立适当的社会保护制度，以使家庭具有足够的保障，抓住经济机会带来的有利条件。

即使是在危机之前，人们已日益认识到，必须为所有弱势人员提供基本社会保护，有时被称之为基本的社会标准。根据一个国家发展阶段而出台的措施，诸如通过现金划拨、营养扶助、公共支助的享有基本医疗服务、住宅补贴以及儿童、老年人和残疾人支助一类的针对贫困家庭的收入支持，可打破贫困循环，其原因是，由于基本需求得不到满足，人们便无法利用经济机会的优势或无法投资于技能和生产率。这些措施还可覆盖那些可能无法利用为正规经济设立的社会保护制度的非正规部门中的工人。

一些国家已扩大了现金划拨计划，以满足由于经济紧缩引起的日益增加的需求。其它一些国家发起了为贫困家庭的公共创造就业计划。如前所述，有关社会保护制度的支出也能在基本服务方面创造更多的就业，如医疗保健和教育，并在其它部门产生增值效益。我们欢迎并鼓励多边开发银行对扩展社会保护制度提供的日益增加的支持，并敦请国际劳工组织帮助各国设计和建立此类制度。

将就业和减贫置于国家和全球经济战略的中心

- 我们建议，我们的领导人优先关注就业和减贫，因为它们为强劲、持续和平衡的增长奠定了基础，为此惠及所有人。

我们的领导人早已对针对今后经济增长建立一个以就业为导向的框架的重要性达成一致。当前的危机告诫我们，当制定经济战略时必须考虑就业和社会影响。这将要求我们各国政府以及在国际经济政策的不同方面各司其责的国际机构之间，形成更多一致的和协调的政策。我们欢迎国际劳工组织参与这些机构之中，实施一个有力的、可持续和平衡增长的框架，以帮助确保体面劳动、包容性和社会可持续性成为我们寻求在未来建立强大基础的一个组成部分。我们强烈赞同领导人的观点，即国际机构在它们开展对危机和后危机分析以及决策活动中应考虑国际劳工组织的标准和全球就业议程。

改善我们人民的就业质量

- 我们建议重新关注劳动力市场政策和机构，改善就业质量和尊重工作中的基本权利。我们强调社会对话的重要性。

当我们在后危机阶段做规划时，我们支持重新强调要采取措施，改善就业质量以及就业数量。即使是在当前的危机爆发之前，一些国家在有关工资、就业待遇以及收入悬殊日益加大方面已经历着不断恶化或停滞的状况。在这种情况下，可能需要加强这些方面的措施，如最低工资政策以及改善有关社会对话和集体谈判机构。一些国家在面对非正规或临时雇佣关系方面已出现的显著增长的情况，这种情况可能会将危机从企业转嫁到工人及其家庭，且达到了登峰造极的程度。在认同这些挑战是在过去几十年中逐渐形成的同时，我们认为，应尽快地实施补救措施。由成员国以及全世界工人和雇主的代表于去年 6 月通过的国际劳工组织全球就业契约包含有一个促进体面劳动的广泛措施的清单。

在许多国家，需要劳动部、劳动监察员以及其它适宜的政府机构做出努力重新激发人们的士气，以确保当前的危机不会导致违反或削弱工作中的基本权利或国家劳动法，或是导致剥削包括青年和移民在内的弱势劳动力。这一点是及其重

要的，我们做出努力以确保履行我们是国际劳工组织成员国的义务，并实施与国际劳工组织工作中的基本原则和权利相一致的政策。

为我们的劳动力做好应对今后的挑战和机遇的准备

- 应优先考虑教育、终身学习、工作培训和技能开发的战略，并使其与增长战略挂钩。更好的技能预测和匹配可帮助劳动力从后危机调整和新的机会中获益。

在危机期间，我们当中的许多国家中，通过扩大组织培训计划、提供财政帮助或将有关培训活动的实惠扩展到工人或企业，采取了措施将失业期转成进行培训的机会。对那些仍是失业者而言，则应继续提供此类支持。

随着我们从危机中摆脱出来，加强对劳动力的培训，意味着对我们未来经济的生产率和我们工人对工作的满意度一种高回报的投资。即使是在危机之前，技术变革和全球化也已正在改变着工作的性质以及改变着工人和管理人员所必备的技能。随着我们向可持续的能源和资源利用的过渡，将需要更多的适应性改变。在我们当中的许多国家，我们特别指出，必须改善我们人民的教育质量、获得教育程度的水平以及相关终身学习机会的可得性。在有些国家中，可获得的基本教育尚未普及，这种情况严重影响了生产率、减贫、就业能力和人力资源开发。在所有我们的这些国家中，我们应向弱势群体提供技能，给予特别关注，并应帮助青年人进入劳动力市场，否则可能会陷入失业和贫困。我们的领导人在匹兹堡一致同意，发达国家应支持发展中国家建立和加强培训的能力。

我们提供的与工作相关的教育和技能开发应结合我们经济中以及例如医疗保健、老年人护理、教育和公共安全这类高增长部门中对特定工作技能的需求。投资于一支有技术和适应性强的劳动力队伍有助于推动经济增长。应牢记的一点是，我们的领导人在匹兹堡要求国际劳工组织与其它多边组织合作，召集政府、劳工、企业和非政府组织制定一项培训战略供领导人考虑。他们认为，所有这些行动者在处理技能开发方面发挥有重大的作用。我们已对经济合作与发展组织参与的由国际劳工组织已经开展的培训战略初期工作进行了审议，并向它们为完成这一进程提供了新的指导。我们建议，在于今年 6 月由加拿大承办的 20 国集团峰会上，领导人将最后确立一项全面的培训战略。